



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Government
Publications

CA1
IST1SO
-LSI

3 1761 117662718

Lobbyists' Code of Conduct

Annual Report
2005-2006



Canada

Lobbyists' Code of Conduct

Annual Report

2005-2006



This publication is available upon request in accessible formats.

For a print copy of this publication, please contact:

Office of the Registrar of Lobbyists
Operations Directorate
255 Albert Street, 10th Floor
Ottawa ON K1A 0R5

Tel.: (613) 957-2760
Fax: (613) 957-3078
Email: **QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca**

This publication is also available electronically on the World Wide Web in HTML and PDF formats at the following address: **www.orl-bdl.gc.ca**

Permission to Reproduce

Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Office of the Registrar of Lobbyists, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Office of the Registrar of Lobbyists is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, the Office of the Registrar of Lobbyists.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please email: **QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca**

Cat. No. Iu77-1/2-2006E
ISBN 0-662-49304-4

Aussi offert en français sous le titre *Code de déontologie des lobbyistes – Rapport annuel 2005–2006*.



30%



Government
of Canada Gouvernement
du Canada
Registrar
of Lobbyists Directeur
des lobbyistes
Ottawa, Canada
K1A 0R5

June 30, 2006

The Honourable John Baird, P.C., M.P.
President of the Treasury Board
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Minister Baird:

I have the honour of presenting to you the eleventh annual report on the Lobbyists' Code of Conduct for transmission to Parliament in accordance with section 10.6 of the *Lobbyists Registration Act*. The Act requires the Registrar of Lobbyists to table a report on the exercise of the Registrar's powers, duties and functions under the *Lobbyists Registration Act*. This report covers the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours sincerely,

A handwritten signature in blue ink that reads "Michael Nelson".

Michael Nelson

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117662718>

Contents

Message from the Registrar of Lobbyists	vii
The Legislative Framework for the <i>Lobbyists' Code of Conduct</i>	1
Purpose and Description of the <i>Lobbyists' Code of Conduct</i>	1
Legislative Amendments Affecting the Code	2
Enforcement of the <i>Lobbyists' Code of Conduct</i>	3
Creation and Establishment of the Investigations Directorate	3
Processing Complaints	4
Administrative Reviews	5
Investigations Under the Code	6
Court Challenges	6
Additional Information	8
Annex 1— Overview of Administrative Review and Investigation Processes	9

Message from the Registrar of Lobbyists



The period covered by this report saw an unprecedented level of activity related to the *Lobbyists' Code of Conduct* (Code), including several reviews and the launching of the first investigations ever conducted in the nine-year history of the Code. There were a number of contributing factors to this level of activity.

First, allegations – and in some cases evidence – of unethical lobbying activities were present in the media on a frequent basis throughout the reporting period. For example, while the focus of the Gomery Commission was not primarily lobbying, the matter-of-fact admissions of unregistered lobbying made during public testimony indicated clearly that for some, compliance with the *Lobbyists Registration Act* (Act) was irrelevant. This period also saw politicians publicly alleging breaches of the Act by their political opponents, past and present. This carried on into the election campaign. Perhaps due to the profile that lobbying had maintained in the media during the reporting period, there was an increase in complaints made directly to the Office. The combined result was that many matters involving potentially unethical lobbying were brought to our attention.

The second contributing factor relates to two decisions made during the period regarding enforcement of the Code. The first decision was that the silence of the Act regarding a limitation period for investigations under the Code meant that there was none. The second related to expanding the pursuit of breaches of the eight Rules in the Code to include the pursuit of breaches of the Principles of the Code. The combined effect of these decisions was to open up the pursuit of breaches occurring more than two years in the past, and to allow for broader interpretation of what constitutes a breach. For example, although there is no specific rule in the Code that requires a lobbyist to register, there is a Principle of Professionalism under which the failure to register would fall. The Office can now pursue failures to register as a breach of the Code, beyond the two-year limit.

A third factor contributing to the increased activity was an increase in staff to carry out administrative reviews and to conduct investigations. The establishment of the Investigations Directorate restored and even enhanced a capacity that was lost in 2004, when staff and resources were moved to the Office of the Ethics Commissioner.

Nonetheless, while a great deal of progress has been made, the Act remains very limited with respect to gathering the evidence required to commence an investigation. The powers available to the Registrar during the initial review of a case are very limited. Investigators are thus left to rely on voluntary cooperation from lobbyists and their clients, and from public office holders, to determine if an investigation is merited. This is a serious shortfall in the Act.

As this report was being written, Bill C-2 (the proposed *Federal Accountability Act*) was tabled. I look forward to contributing to the deliberations of Parliamentarians. I hope to see a legislative outcome that will help ensure that lobbying is carried out with the highest ethical standards.

Michael Nelson
Registrar of Lobbyists

The Legislative Framework for the *Lobbyists' Code of Conduct*



Under the *Lobbyists Registration Act* (Act), a code of conduct was developed for lobbyists. After extensive consultations, the code was referred to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, and subsequently published in the Canada Gazette on February 8, 1997. The *Lobbyists' Code of Conduct* (Code) came into force on March 1, 1997.

Purpose and Description of the *Lobbyists' Code of Conduct*

The purpose of the *Lobbyists' Code of Conduct* is to assure the Canadian public that lobbying is done ethically and with the highest standards, with a view to conserving and enhancing public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government decision making.

The Code establishes mandatory standards of conduct for all lobbyists communicating with Government of Canada public office holders. The *Lobbyists' Code of Conduct* begins with a preamble that states its purpose and places it in a broader context. Next, a body of overriding Principles sets out, in positive terms, the goals and objectives to be attained, without establishing precise standards. These Principles of Integrity, Honesty, Openness and Professionalism represent goals that should be pursued, and are intended as general guidance.

The Code's Principles are followed by Rules that set out specific obligations and requirements. The rules are organized into three categories: Transparency, Confidentiality and Conflict of Interest. Under the Rule of Transparency, lobbyists have an obligation to provide accurate information to public office holders, and to disclose the identity of the persons or organizations on whose behalf the representation is made, as well as the purpose of the representation. They must also disclose to their clients, employers or organizations their obligations under the *Lobbyists Registration Act* and the Code itself. Under the Rule of Confidentiality, lobbyists can neither divulge confidential information, nor use insider information to the disadvantage of their clients, employers or organizations.

Finally, under the Rule of Conflict of Interest, lobbyists are not to use improper influence, nor to represent conflicting or competing interests without the consent of their clients.

The *Lobbyists' Code of Conduct* is an integral part of the disclosure and ethical requirements that apply to all lobbyists. Printed copies can be obtained from the Office of the Registrar of Lobbyists or its website.

Legislative Amendments Affecting the Code (June 20, 2005)

Amendments to the *Lobbyists' Registration Act*, which came into force on June 20, 2005, ensured that Canada would continue to have one of the most effective and transparent registration disclosure regimes in the world. The amendments affect both the Act and the administration of the *Lobbyists' Code of Conduct* by the Registrar of Lobbyists.

With respect to the Code, the Act now requires notification of the appropriate police authorities if the Registrar of Lobbyists, while conducting an investigation into an alleged breach of the *Lobbyists' Code of Conduct*, has reasonable grounds to believe that an offence has been committed under the Act or another law of Canada or a province. Previously, such notification would have been discretionary.

Enforcement of the *Lobbyists' Code of Conduct*



Creation and Establishment of the Investigations Directorate

The Investigations Directorate was formally established during this reporting year under the leadership of the new position of Director of Investigations and Deputy Registrar. The Directorate enforces the *Lobbyists Registration Act* (Act) by conducting administrative reviews, referring cases to the RCMP for investigation, conducting investigations under the Code, and preparing the final report for tabling in Parliament. The Directorate also carries out a monitoring program to identify lobbying activities that may involve non-compliance with the Act and the *Lobbyists' Code of Conduct* (Code). The Directorate provides overall strategic policy advice to the Office of the Registrar of Lobbyists (ORL), including developing proposals for changes to the Act and issuing interpretation bulletins.

The Investigations Directorate required immediate staffing to deal with its outstanding, urgent caseload. As with any new organization, particularly one which has no real counterpart elsewhere in the federal public service, setting up the infrastructure and making hiring choices were very important, given the sensitivity of the functions and responsibilities. Job descriptions were written to accommodate the hiring of three senior investigators with significant audit and investigative experience. In addition, a senior policy advisor position was described, classified, and filled.

The Directorate also saw the need for two compliance and review officers, and job descriptions were written for these positions. However, as the priority was to hire investigators to make progress on the investigations and administrative reviews, the compliance and review positions have not yet been filled. The Directorate was able to fill a six-month secondment position to assist the policy research function.

Processing Complaints

The Investigations Directorate developed a set of procedures to govern administrative reviews and investigations. Administrative reviews are initiated following requests or complaints received from the public, the media, Members of Parliament or organizations, or when officials of the Office of the Registrar of Lobbyists believe there is a possible contravention of the *Lobbyists Registration Act* or the *Lobbyists' Code of Conduct*.

An administrative review is not a formal investigation. Its sole purpose is to assemble and check factual evidence, with a view to determining if a formal investigation is required. All information gathered during either an administrative review or an investigation is retained in accordance with government information management practices.

An administrative review typically involves reviewing all registration files in the custody of the Office, available correspondence and other forms of communication between the Office and the lobbyists; and confirming, through telephone or in-person interviews with public office holders (POHs), that registrable activities have indeed taken place. The Office may also decide to contact the lobbyist during the course of a review.

If the review indicates that there are reasonable grounds to believe that a breach of the Code has occurred, the Registrar of Lobbyists is informed of the conclusions, so that appropriate action may be taken. There is no limitation period for breaches of the Code. Breaches do not carry fines or jail sentences, but a report of an investigation conducted by the Registrar of Lobbyists must be tabled before both Houses of Parliament. A summary of the process is presented in Figure 1.

Figure 1



The *Lobbyists Registration Act* requires that investigations relating to possible breaches of the *Lobbyists' Code of Conduct* be conducted "in private."

Consequently, the Registrar of Lobbyists will neither confirm nor deny the existence of any investigation.

For more details pertaining to administrative reviews and investigations, see "*Annex 1 – Overview of Administrative Review and Investigation Processes*."

Administrative Reviews

Subject to certain exceptions, section 8 of the *Privacy Act* provides that personal information shall not be disclosed without the consent of the individual to whom it relates. The following summary of administrative reviews and investigations undertaken by this Office respects the protection of personal information, in accordance with the *Privacy Act* and the restrictions associated with disclosure of personal information.

The Investigations Directorate continued with the two outstanding complaints related to the *Lobbyists' Code of Conduct* from the 2004–2005 reporting year. Progress was made through interviews and obtaining additional documents on both cases. The first case involved a registered consultant lobbyist organizing a fundraising event for a public office holder. The second case related to the involvement of political party officials and non-elected persons in the review of federal grant applications. At the end of March 2006 both cases were still ongoing.

In the present reporting period of 2005–2006, a total of nine administrative reviews were conducted, three of which are related to possible contraventions of the Code and summarized here. The remainder are discussed in the 2005–2006 *Lobbyists Registration Act Annual Report*. One review was initiated by this Office and the other two were prompted by external complaints.

One externally initiated review involved an allegation of unregistered lobbying by a member of an advocacy group and the other, an allegation of a possible breach of Rule 8, Improper Influence, in the Code. In the first review, the Office examined the advocacy group's mandate and activities to determine whether the activities of the organization in question might be considered lobbying. The Office found no reasonable grounds to believe that a breach of the *Lobbyists' Code of Conduct* had occurred, and therefore no requirement to investigate in accordance with subsection 10.4(1) of the Act.

The second review focussed on Rule 8, which falls under the general heading of Conflict of Interest of the Code, and states that a lobbyist shall not place public office holders in a conflict of interest by proposing or undertaking any action that would constitute improper influence on a public office holder. The issue of improper influence was assessed against several factors. First, had there been interference with the decision, judgement or action of the public office holder? Second, had there been wrongful constraint, whereby the will of the public office holder was overpowered? And third, had there been misuse of a position of confidence?

It was determined through a review of media articles, correspondence, and the Registry of Lobbyists that no action of the type set out above had taken place, and therefore there were no reasonable grounds to believe that Rule 8 had been breached.

The office-initiated review involved the allegation that professional activities of a Member of Parliament, prior to being elected, were registrable under the *Lobbyists Registration Act*. The review entailed examination of media articles and documents, and interviews with public office holders and the individual in question. It was found that this individual had, indeed, met with public office holders but had not been paid to do so. Therefore, the activities did not require registration under the Act.

Investigations Under the Code

The *Lobbyists' Code of Conduct* came into force in March 1997. Prior to this year, no investigations have been conducted under the Code. As a result, no reports have been tabled in Parliament.

In October 2005, the Registrar initiated eight investigations under the Code. At the end of March 2006, three investigative reports had been submitted to the Registrar for consideration.

Before finding that a person has breached the Code, the Act requires that the Registrar give the person a reasonable opportunity to present his/her views. Once the Registrar has reached a conclusion on the file, a report including the Registrar's findings, conclusions and reasons for them is prepared and tabled in Parliament.

Court Challenges

In May 2003, Democracy Watch launched four applications for judicial review, challenging four decisions made by the former Ethics Counsellor. On July 9, 2004, Mr. Justice Gibson of the Federal Court quashed the four decisions, concluding that grounds existed to create a reasonable apprehension of bias against Democracy Watch on the part of the former Ethics Counsellor and his office. However, Mr. Justice Gibson found that three of the four decisions made by the former Ethics Counsellor met the applicable standard of review of reasonableness, while one did not.

In 2004, the Registrar of Lobbyists assumed responsibility for the administration of the *Lobbyists' Code of Conduct* and, accordingly, commenced a redetermination of the fourth decision, as ordered by the Court. The case is still under administrative review and is awaiting information from a federal department before a final determination can be made.

The Federal Court dismissed two other applications for judicial review commenced by Democracy Watch in 2004, on February 22 and March 31, 2005, respectively.

The Registrar of Lobbyists and Democracy Watch have communicated regarding the four matters that were the subject of the applications for judicial review before Mr. Justice Gibson, as well as the two applications for judicial review that were dismissed for delay by the Federal Court. On July 22, 2005, the Registrar of Lobbyists offered to reconsider all six matters for which Democracy Watch had sought judicial review in 2003 and 2004. There was an exchange of correspondence involving the Registrar of Lobbyists and Democracy Watch and in April 2006, Democracy Watch accepted the Registrar's offer to reconsider all six matters.

On September 20, 2005, Democracy Watch commenced legal action against the Registrar of Lobbyists in Ontario Superior Court contending that the Registrar of Lobbyists was in a position of inherent conflict of interest and bias, primarily because he was an Assistant Deputy Minister of the Department of Industry and that same department was the one most frequently lobbied.

On February 6, 2006, Prime Minister Harper announced that the Office of the Registrar of Lobbyists had been transferred from the Industry portfolio to the Treasury Board portfolio, as a stand-alone office, to increase its independence, while the Government was working to further revise and strengthen the *Lobbyists Registration Act*. This change in the reporting relationship of the Office of the Registrar of Lobbyists has mitigated the main concern identified by Democracy Watch of conflict of interest and bias. The legal action is still outstanding.

Additional Information

The full text of the *Lobbyists' Code of Conduct* and the annual reports on the Code are available on the website of the Office of the Registrar of Lobbyists at www.orl-bdl.gc.ca

For further information, please contact:

Office of the Registrar of Lobbyists
Operations Directorate
255 Albert Street, 10th Floor
Ottawa ON K1A 0R5

Tel.: (613) 957-2760
Fax: (613) 957-3078

Email: QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca

Annex 1

Overview of Administrative Review and Investigation Processes

*Office of the Registrar of Lobbyists
Investigations Directorate*

2006

Administrative Review Process

1. The Administrative Review (AR) process is not a formal investigation – the purpose of the Administrative Review is to assemble, analyze, and verify factual evidence, in order to determine whether there are reasonable grounds to believe that a breach of the *Lobbyists Registration Act* (Act) or the *Lobbyists' Code of Conduct* (Code) has taken place, and whether a subsequent formal investigation is required.
2. All information gathered during the AR process is managed in accordance with government information policies and laws.
3. A review is triggered either by receipt of a complaint or by self-initiation on the part of the Office of the Registrar of Lobbyists (ORL).
4. A complaint can be made verbally or in writing from various sources (e.g., general public, media, Members of Parliament, etc.).
5. Once an AR file is opened, the start date of the two-year limitation period of the Act is noted, if appropriate.
6. An acknowledgement letter from the Director of Investigations is sent to the complainant within seven business days of the receipt of a complaint.
7. An AR plan involves:
 - a. A “risk assessment” of the case in terms of the reasons for the review; the timing of alleged events in relation to the limitation period; and any past history of non-compliance with the Act or the Code.
 - b. Review, research, and analysis of information from:
 - i. Internal sources of information, such as past and present registrations with the ORL Registry of Lobbyists; ORL history of lobbyists under review; and identification of any registration inconsistencies or omissions.
 - ii. External sources of information, such as information about the individual, organization or entity; media articles; Internet sources; reports from various sources; and information from government departments (if applicable).

-
8. Complainant allegations in a review are examined by gathering information from the complainant; public office holders; and parties involved with the activities of the lobbyist under review, such as a client for whom the lobbying activities are undertaken.
 9. AR interviews are generally conducted by two ORL officers, if no audio or video recording device is used.
 10. Audio or video recording is only done with the informed consent and signed agreement of the interviewee. In circumstances where the interviewee is represented by another party, written consent is obtained prior to interviewing the said party.
 11. All information is organized and analyzed carefully, resulting in a summary report for the Director of Investigations, stating the need for a subsequent formal investigation by the RCMP or the Registrar, as required.
 12. Documentation is prepared for the Registrar making one of the following recommendations:
 - a. Suspend the Administrative Review and close the file due to a lack of available information.
 - b. Close the file due to a finding of no reasonable grounds to investigate.
 - c. Refer the matter to the RCMP for subsequent investigation. This option is subject to:
 - i. A finding of reasonable grounds to believe that there has been a breach of the *Lobbyists Registration Act*, which can be substantiated with documentary evidence that the lobbyist under review received payments for lobbyist activities.
 - ii. A two-year limitation period prescribed by subsection 14(3) of the Act.
 - d. Undertake an ORL investigation of an alleged breach of the *Lobbyists' Code of Conduct*.

Investigation Process

1. An investigation is warranted if there are reasonable grounds to believe that a breach of the *Lobbyists' Code of Conduct* has taken place – the process is an important measure to ensure compliance with the *Lobbyists' Code of Conduct*.
2. There is no limitation period for investigating breaches of the *Lobbyists' Code of Conduct*.
3. All information gathered during the investigation process is managed in accordance with government information policies and laws.
4. A Notice of Investigation is prepared by the investigator in accordance with the following:
 - a. Appropriate evidence allowing the Registrar to determine the “reasonable grounds” to believe a breach of the Code has occurred.
 - b. The Registrar is not required to disclose any information or advice received from ORL staff with regard to the matter.
 - c. The investigation is conducted in private.
5. Additional evidence and supplementary information are gathered through some or all of the following:
 - a. Interviews with witnesses;
 - b. Formal written requests for information;
 - c. Summons; and
 - d. Subpoenas.
6. Investigation information is not disclosed unless:
 - a. The Registrar determines disclosure is necessary for the purposes of conducting the investigation, or establishing the grounds for any finding or conclusions; or
 - b. Disclosure is needed for purposes of a prosecution for perjury.
7. An Investigation Report is prepared and the Director of Investigations forwards the Report to the Registrar.
8. If the Registrar makes the determination that there is sufficient evidence to believe that a breach of the Code has occurred, the Registrar must give the person investigated a reasonable opportunity to present their views orally or in writing.

-
9. After having provided the person investigated with a reasonable opportunity to present their views, the Registrar concludes the investigation and produces a Report to Parliament.
 10. The Registrar's Report to Parliament contains the following:
 - a. Names of lobbyists, interviewees, etc., as appropriate;
 - b. Issues or matters investigated and the resulting decisions;
 - c. Material facts relied;
 - d. Relevant sections of the Act and the Code; and
 - e. Conclusions and the basis for them.

9. Après avoir accordé à la personne qui fait l'objet d'une enquête une occasion raisonnable de présenter son point de vue, le directeur des lobbyistes consulte son enquête et fait rapport au Parlement.
10. Le rapport que le directeur des lobbyistes présente au Parlement doit contenir les éléments suivants :
 - a. Les noms des lobbyistes, des personnes interviewées, etc., le cas échéant;
 - b. La question ou l'objet soumis à une enquête et les décisions qui en découlent;
 - c. Les faits pertinents;
 - d. Les articles pertinents de la Loi et du Code;
 - e. Les conclusions et leur fondement.

1. Une enquête simpose s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une infraction au Code de déontologie des lobbyistes — ce processus est une mesure importante pour assurer la conformité au Code de déontologie des lobbyistes.
2. Il n'y a aucun délai de prescription pour mener une enquête au sujet d'une infraction au Code de déontologie des lobbyistes.
3. Tous les renseignements recueillis au cours du processus d'enquête sont gérés conformément aux politiques et aux lois gouvernementales sur la gestion de l'information.
4. Un avis d'enquête est préparé par l'enquêteur conformément aux éléments suivants :
- a) une preuve adéquate permettant au directeur de déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction au Code a été commise;
 - b) le directeur n'est pas tenu de divulguer toute information ou avis reçu d'un membre du personnel du Bureau du directeur des lobbyistes concernant le cas;
 - c) l'enquête est menée en secret.
5. Des preuves et des renseignements supplémentaires sont recueillis à l'aide d'un ou de plusieurs des moyens suivants :
- a) des entrevues avec des témoins;
 - b) des demandes de renseignements écrits officielles;
 - c) des mandats de comparution;
 - d) des assignations à comparaitre.
6. Les renseignements recueillis au cours de l'enquête ne sont pas divulgués sauf :
- a) si le directeur détermine qu'il est nécessaire de divulguer les renseignements aux fins de la conduite de l'enquête ou de l'établissement des motifs qui permettent de dénouer la situation;
 - b) si la divulgation est nécessaire aux fins d'une poursuite pour parjure.
7. Un rapport d'enquête est préparé et le directeur des enquêtes achemine ensuite le rapport au directeur des lobbyistes.
8. Si le directeur des lobbyistes détermine qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une infraction au Code, il doit alors accorder à la personne qui fait l'objet d'une enquête une occasion raisonnable de présenter son point de vue de vive voix ou par écrit.

Processus d'enquête

8. Au cours d'un examen, les allégations du plaignant sont passées en revue en recueillant des renseignements du plaignant même, des titulaires de charge d'un examen, par exemple un client pour qui les activités de lobbyisme ont été publiques et des parties concernées par les activités du lobbyiste qui fait l'objet d'un examen, par exemple un client pour qui les activités de lobbyisme ont été entreprises.
9. Deux agents du Bureau du directeur des lobbyistes sont généralement chargés de mener des entrevues dans le cadre de l'examen administratif, lorsqu'on n'a pas recours à un enregistrement audio ou vidéo.
10. Un enregistrement audio ou vidéo n'est réalisé qu'avec le consentement de la personne interviewée et un accord par écrit. Dans le cas où la personne qui doit être interviewée est représentée par une autre partie, un consentement écrit doit être obtenu avant d'interviewer la partie en question.
11. Tous les renseignements sont signifiés et analysés, et font ensuite l'objet d'un rapport sommaire, qui sera soumis au directeur des enquêtes et dans le cas échéant, formulé une recommandation suivante :
- a. interrompre l'examen administratif et fermer le dossier en raison d'un manque pour mener une enquête;
- b. fermer le dossier car il a été conclu qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de renseignements disponibles;
- c. soumettre le cas à la CRC pour une enquête ultérieure. Cette option dépend de deux conditions :
- i. la conclusion selon laquelle il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, avec des preuves à l'appui que le lobbyiste qui fait l'objet d'un examen a régulièrement pratiqué ses activités de lobbyisme;
- ii. une période de prescription de deux ans prévue au paragraphe 14(3) de la Loi;
- d. que le Bureau du directeur des lobbyistes entreprend une enquête relative à une infraction présumée au Code de déontologie des lobbyistes.

1. Le processus d'examen administratif ne constitue pas une enquête officielle. Il vise pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une interaction a essentiellement à réunir, à passer en revue et à vérifier des éléments de preuve. Tous les renseignements recueillis au cours du processus d'examen administratif sont gérés conformément aux politiques et aux lois gouvernementales sur la gestion de l'information.
2. Tous les renseignements recueillis au cours du processus d'examen administratif du Bureau du directeur des lobbyistes, soit à la suite du dépôt d'une plainte, soit à l'initiative du Bureau du directeur des lobbyistes.
3. Un examen est entrepris soit à la suite du dépôt d'une plainte, soit à l'initiative du Bureau du directeur des lobbyistes.
4. Une plainte peut être déposée par écrit, verbalement ou électroniquement, comme par la transmission d'une télécopie ou d'un courriel provenant de diverses sources (p. ex. le public, les médias, les députés, etc.).
5. Lorsqu'on ouvre un dossier d'examen administratif, on doit noter la date qui marquera le début du délai de prescription de deux ans prévu par la Loi, le cas échéant.
6. Le directeur des enquêtes fait parvenir un accusé de réception au plaignant dans les sept jours suivant le dépôt de sa plainte.
7. Un examen administratif comprend :
- une « évaluation du risque » que présente le cas, c'est-à-dire des raisons de mener l'examen, la chronologie des événements innovants par rapport au détail de l'émission, la description de tout historique de non-conformité à la Loi ou au Code;
 - un examen, des recherches et des analyses de l'information provenant de :
- i. sources internes, telles que les renseignements passés et présents dans le Régitre des lobbyistes du Bureau du directeur des lobbyistes,
 - ii. sources externes, telles que les renseignements au sujet de la personne, de l'organisme ou de l'entité, les articles dans les journaux, les sources d'information sur le Web, des rapports de diverses sources et des renseignements provenant de ministres (au besoin).

2006
Bureau du directeur des lobbyistes
Direction des enquêtes

Aperçu
des processus
d'examen administratif
et
d'enquête

Anexe I

Renseignements supplémentaires

Le texte intégral du Code de déontologie des lobbyistes et les rapports annuels peuvent être consultés sur le site Web www.orl-bdl.gc.ca.

Pour plus d'information, veuillez communiquer avec le :

Bureau du directeur des lobbyistes
Direction des opérations
255, rue Albert, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Téléphone : (613) 957-2760
Télécopieur : (613) 957-3078

Courriel : Questionslobbying@orl-bdl.gc.ca

Le 20 septembre 2005, Democratic en surveillance a déposé une poursuite contre le Bureau du directeur des lobbyistes devant la Cour supérieure de l'Ontario, présentant que le Bureau du directeur des lobbyistes se trouvait dans une position de conflits d'intérêts inhérents et de partialité, notamment parce que le directeur était sous-ministre adjoint pour le ministre de l'Industrie, et que ce ministre était celui qui était le plus souvent visé par des activités de lobbyisme.

Le 6 février 2006, le Premier ministre Harper a annoncé que le Bureau du directeur des lobbyistes était transféré du portefeuille d'Industrie Canada à celui du Conseil du Trésor, en tant que bureau indépendant afin d'accroître son autonomie, pendant que le gouvernement s'employait à renforcer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Ce changement dans le rapport hiérarchique du Bureau du directeur des lobbyistes a permis d'atteindre la principale préoccupation de Democratic en surveillance concernant les conflits d'intérêts et la partialité. La poursuite est toujours en cours.

En mai 2003, l'organisme Democratice en surveillance a déposé auprès de la Cour fédérale quatre demandes de contrôle judiciaire, contestant ainsi quatre décisions rendues par l'ancien conseiller en éthique. Le 9 juillet 2004, le juge Gibson de la Cour fédérale a infirmé les quatre décisions, concluant qu'il y avait des motifs suffisants pour susciter une crainte raisonnable de partialité de la part de l'ancien conseiller en éthique et de son bureau contre Democratice en surveillance. Cependant, le juge Gibson a indiqué que trois des quatre décisions prises par l'ancien conseiller en éthique respectaient les normes d'examen applicables pour ce qui est du caractère raisonnable, alors que l'une entre elles ne les respectait pas.

En 2004, le Bureau du directeur des lobbyistes a commencé à assumer la responsabilité de l'administration du Code de déontologie des lobbyistes et, en conséquence, a interprété un rèexamen de la quatrième décision, tel que l'a ordonné la Cour. Le cas fait un rèexamen de la quatrième décision, en attendant de l'ordonne la Cour. Le cas fait toujours l'objet d'un examen administratif, et on attend de l'information provenant d'un ministre fédéral avant qu'une décision définitive puisse être prise.

La Cour fédérale a rejeté deux autres demandes d'examen judiciaire soumises par Democratice en surveillance en 2004, soit les 22 février et 31 mars 2005, respectivement.

Le Bureau du directeur des lobbyistes et Democratice en surveillance se sont entretenus concernant les quatre sujets qui ont fait l'objet de deux autres demandes d'examen judiciaire par le juge Gibson, ainsi qu'au sujet de deux autres demandes d'examen judiciaire qui ont été rejetées par la Cour fédérale en raison du détail de la prescription. Le 22 juillet 2005, le Bureau du directeur des lobbyistes a offert de revoyer les six dossiers pour lesquels il y a eu échange de correspondance entre le Bureau du directeur des lobbyistes et Democratice en surveillance, en avril 2006, Democratice en surveillance a accepté l'offre du Bureau de revoyer les six dossiers.

Contestations judiciaires

Avant d'affirmer qu'une personne a enfreint le Code, la Loi exige que le directeur offre une possibilité raisonnable de présenter son point de vue. Une fois que le directeur est parvenu à une conclusion dans le dossier, un rapport faisant état des résultats de l'enquête, de ses conclusions et de leurs justifications est déposé devant le Parlement.

En octobre 2005, le Bureau a amorcé huit enquêtes en vertu du Code. A la fin de mars 2006, trois rapports dénigrent avaient été soumis au directeur des lobbyistes pour examen.

Le Code de déontologie des lobbyistes est entré en vigueur en mars 1997. Avant cette date, aucune enquête n'avait été menée en vertu du Code. Ainsi, aucun rapport n'avait été déposé devant le Parlement.

Enquêtes en vertu du Code

Le examen mené à l'initiative du Bureau touchait une allegation selon laquelle les activités professionnelles d'un député, avant d'avoir été élu député, auraient dû être exercées aux termes de la Loi sur l'énergie et des lobbyistes. L'examen a nécessité l'analyse d'articles de journaux et de documents, la tenue d'entrevues avec des titulaires de charge publique ainsi qu'avec la personne en cause. Il est apparu que la personne effectivement rencontrée des titulaires de charge publique, mais n'avait pas été payée pour le faire. Par conséquent, cette personne n'était pas tenue d'enregistrer ses activités conformément à la Loi.

Après avoir passé en revue des articles de journaux, la correspondance ainsi que le registre des lobbyistes, il a été déterminé qu'aucun des trois types d'actions mentionnées ci-dessus n'avait eu lieu et, par conséquent, il n'existe pas de motifs raisonnables de croire que la Régule 8 avait été enfreinte.

Le deuxième examen portait précisément sur la Régie 8 du Code, qui se trouve sous le titre général de « Conflicts d'intérêts » et qui stipule que « Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires. » La question de l'influence répréhensible a été évaluée par rapport à plusieurs facteurs. Premièrement, y-a-t-il eu obstruction dans la décision, le jugement ou l'action du titulaire de charge publique? Deuxièmement, y-a-t-il eu une contrainte préjudiciable qui a fait en sorte que la volonté du titulaire de charge publique a été surpassée et troisièmement, a-t-on abusé d'une position de confiance?

Sous réserve de certaines exceptions, l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution concerneant le peuvent être communiqués sans le consentement de l'individu qu'ils sont associées concernant la divulgation de renseignements personnels.

Par ce Bureau a été rédigé de façon à respecter les renseignements personnels, aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et aux restrictions qui concerne. Le résultat suivant des examens administratifs et des enquêtes entreprises fédérable ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'individu qu'ils sont associées concernant la divulgation de renseignements personnels.

Examens administratifs

L'Annexe I : Aperçu des processus d'examen administratif et d'enquête.

Pour plus de détails concernant les examens administratifs et les enquêtes, voir

Par conséquent, le Bureau du directeur des lobbyistes ne confirmera ni ne nierra la tenue d'une enquête.

infractiōns prēsumées au Code de déontologie des lobbyistes soient « secrètes ». La Loi sur l'entrepreneuriat des lobbyistes exige que les enquêtes relatives aux



Figure 1

Si l'examen révèle qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction au Code, on informe le directeur des lobbyistes des conclusions de cet examen, afin que des mesures soient prises. Les infractions au Code ne sont assorties d'aucun délai de prescription. Les infractions n'entraînent pas d'amende ni de peine d'emprisonnement, mais toute infraction menée par le directeur des lobbyistes donne lieu à un rapport qui doit être déposé devant les deux chambres du Parlement. Vous trouverez à la figure 1 un résumé de ce processus.

En général, au cours d'un examen administratif, tous les dossiers d'entrepreneuriat sont disponibles et toute autre forme de communication entre le Bureau et les lobbyistes, il faut également confirmer au moyen d'entrevues téléphoniques ou en personne, avec les titulaires d'une charge publique, que des activités assujetties à l'entrepreneuriat ont bien eu lieu. Le Bureau peut aussi décider de communiquer avec un lobbyiste au cours d'un examen.

Une enquête officielle s'impose. Tous les renseignements recueillis au cours d'un examen administratif ou d'une enquête sont détenus confidentiellement aux pratiques gouvernementales de gestion de l'information.

Il a pour seul but de renrirer et de vérifier des éléments factuels afin de déterminer si une déontologie des lobbyistes. Un examen administratif n'est pas une enquête officielle. Qu'il pourra être avoir infraction à la Loi sur l'entrepreneuriat des lobbyistes ou au Code d'organismes, ou lorsqu'e des employés du Bureau du directeur des lobbyistes estiment de déontologie des lobbyistes. Les examens administratifs du public, des médias, des députés ou la suite de demandes ou de plaintes provenant du public, des médias, des députés ou les examens administratifs et les enquêtes. Les examens administratifs sont entrepris à La Direction des enquêtes a mis au point un ensemble de procédures qui servent à régir

Traitement des plaintes

Application du Code de déontologie des lobbyistes

Création et mise sur pied de la Direction des enquêtes

La Direction des enquêtes a été officiellement créée au cours de l'année visée par rapport, sous l'autorité du nouveau Directeur des enquêtes et directeur adjoint des lobbyistes. La Direction a pour mandat d'appliquer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. La loi régissant les examens administratifs, en signalant à la GRC les cas pour lesquels une enquête s'impose, en menant des enquêtes en vertu du Code en préparant le rapport final pour dépôt devant le Parlement. La Direction exécute également un programme de surveillance afin de déterminer les activités de lobbyism qui pourraient ne pas être conformes à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes (le Code). En outre, la Direction fournit des conseils stratégiques d'ordre général au Bureau du directeur des lobbyistes, élaboré des propositions de changements à la Loi et voit à la publication des bulletins d'interprétation.

La Direction des enquêtes avait un besoin imminent d'élargir les cas urgents et en suspens. Comme dans le cas de toute nouvelle organisation, en particulier une organisation pour laquelle il n'existe pas d'équivalent réel ailleurs dans la fonction publique fédérale, la mise en place de l'infrastructure et l'embauch de personnel ont été des éléments très importants, surtout en raison de l'embauch des fonctions et des responsabilités. Des descriptions détaillées ont été redigées de personnels et des éléments très importants, surtout en raison de l'aspect délic à permettre l'embauche de trois enquêteurs principaux possédant une vaste expérience dans les vérifications et les enquêtes. De plus, un poste de conseiller principal en politiques a été défini, classifie et attribué.

La Direction a également composé deux embouchures d'embauchoir qui sont destinées à la recherche de la conformité des examens, et des descriptions détaillées ont été élaborées pour ces postes. Cependant, puisque la priorité a été accordée à l'embauche d'enquêteurs afin de procéder aux enquêtes et aux examens administratifs, les postes touchant la conformité et les examens n'ont pas encore été attribués. La Direction a été en mesure d'offrir à un employé une affectation d'une période de six mois afin qu'il contribue aux fonctions relatives à la recherche stratégique.

En ce qui concerne le Code, la Loi exige maintenant la transmission d'un avis aux autorités policières compétentes si, à la lumière d'une enquête portant sur une infraction, il est établi que l'infraction a été commise en vertu de la Loi ou de toute autre loi fédérale ou provinciale. Au paravant, il n'était pas obligatoire de transmettre l'avis aux personnes de croire qu'une infraction a été commise en vertu de la Loi ou de toute autre loi fédérale ou provinciale.

Les modifications apportées à la Loi sur l'énergie visent à faire en sorte que le Canada continue de jouir d'un des systèmes d'énergie les plus efficaces et les plus transparents au monde. Ces modifications touchent la Loi ainsi que la façon dont le directeur des systèmes d'énergie peut délivrer une divulgation aux personnes qui détiennent des parts dans les compagnies de distribution d'électricité. Ces modifications visent à assurer que les consommateurs ont accès à des informations plus précises et plus utiles sur la façon dont leur argent est dépensé pour la production d'électricité. Elles visent également à assurer que les compagnies de distribution d'électricité sont tenues de divulguer des informations plus détaillées sur la façon dont elles utilisent les fonds des consommateurs pour financer la production d'électricité.

Modifications législatives ayant une incidence sur le Code, en date du 20 juin 2005

Le Code de déontologie des lobbyistes fait partie intégrante des exigences relatives à la divulgation et à l'éthique qui s'appliquent à tous les lobbyistes. On peut obtenir des exemplaires imprimés du Code en s'adressant au Bureau du directeur des lobbyistes ou en consultant son site Web.

Les lobbyistes ne doivent pas exercer une influence préjudiciable ni représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement de leur client.

Les principes énoncés dans le Code sont suivis de règles qui précisent les obligations et les exigences. Ces règles se divisent en trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts. Selon la règle de transparence, les lobbyistes sont tenus de fournir des renseignements exacts aux titulaires d'une charge publique et de révéler l'identité de toute personne ou organisation qu'ils représentent ainsi que l'objet de leur représentation. Les lobbyistes doivent aussi informer leur client, employeur ou organisme des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et du Code. La règle de confidentialité, quant à elle, interdit aux lobbyistes de divulguer des renseignements confidentiels ou d'utiliser des renseignements d'intérêt au détriment de leur client, employeur ou organisme. Enfin, selon la règle sur les conflits d'intérêts,

Le Code de déontologie des lobbyistes a pour objectif de donner au public canadien l'assurance que le lobbying est mené en conformité avec l'éthique et dans le respect des normes les plus rigoureuses, de façon à préserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel du gouvernement. Le Code impose des normes de conduite à tous les lobbyistes qui communiquent avec les titulaires d'une charge publique au sein du gouvernement du Canada. Le Code de déontologie des lobbyistes débute par un préambule qui ennonce l'objet et le siège dans un contexte général. Viennent ensuite une série de principes directeurs qui présentent, de façon positive, les buts et les objectifs à atteindre, sans toutefois définir des normes précises. Les principes d'intégrité, d'honnêteté, de transparence et de professionnalisme représentent des buts à atteindre et servent de lignes directrices.

Objet et description du Code de déontologie des lobbyistes

Un code de déontologie a l'intention des lobbyistes a été élaboré en vertu de la Loi sur l'engagement des lobbyistes. Suite à de vastes consultations, ce code a été déposé devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Il a ensuite été publié dans la Gazette du Canada le 8 février 1997. Le Code de déontologie des lobbyistes est entré en vigueur le 1er mars 1997.

Cadre législatif du Code de déontologie des lobbyistes

Directeur des lobbyistes
Michael Nelson

Au moment de la préparation de ce rapport, le projet de loi C-2, la Loi fédérale sur l'impatabilité, a été déposé devant le Parlement. Je suis impatient de collaborer, au débat des parlementaires à cet égard. J'espère que la loi adoptée fera en sorte que les activités de lobbyisme soient menées conformément aux normes les plus élevées en matière d'éthique.

Bien que des progrès considérables aient été accomplis, la loi demeure très limitée en ce qu'il traite à la fois de préuves nécessaires pour entreprendre une enquête. Les pouvoirs détenus par le directeur des lobbyistes au cours des étapes initiales de l'examen sont très limités. Par conséquent, les enquêteurs doivent se fier à la coopération volontaire des lobbyistes et de leurs clients, ainsi que des titulaires de charge publique afin de déterminer si une enquête s'impose. Il s'agit là d'une grave lacune législative.

Le troisième facteur qui a contribué à cette augmentation du niveau d'activités a été l'augmentation du nombre d'employés pouvant effectuer des examens administratifs et mener des enquêtes. La création de la Direction des enquêtes a rétabli et même renforcé cette capacité que nous avions perdue en 2004, alors que le personnel et les ressources avaient été transférées au Bureau du conseiller en éthique.

Oblige un lobbyiste à s'enregistrer, il existe un principe de professionnalisme, qui conviendrait l'obligation de s'enregistrer. Le Bureau du directeur des lobbyistes peut maintenant interdire des poursuites dans les cas de non-enregistrement en tant qu'infraktion au Code, au-delà du délai de prescription de deux ans.

deuxième facteur qui a contribué à la augmentation de nos activités touchant deux décisions concernant l'application du Code, prises durant la période visée par ce rapport. La première décision se rapporte au fait que la Loi n'aboardrait pas la question du délit de prescription pour la tenue d'une enquête en vertu du Code, ce qui impliquerait qu'il n'y avait pas. La deuxième décision porte sur l'élargissement des raisons pouvant mener à une poursuite pour des infractions à l'une des huit règles du Code, afin d'y inclure les poursuites pour des infractions aux principes du Code. Ces décisions combinées ont eu pour effet de entraîner des poursuites pour des infractions qui ont pu être commises plus tôt dans la législation.

Journal d'abord, au cours du présent exercice, on a pu voir assez fréquemment dans les médias des allégations – et dans certains cas des preuves – d'activités de lobbyisme contreaires à l'éthique. Par exemple, même si le point central de la Commission Gomery ne portait pas sur le lobbyisme, le fait que l'on ait admis au cours des témoignages publics l'existence d'activités de lobbyisme non énergisantes indiquait clairement que pour certains, la Loi sur l'énergie estremement des lobbyistes n'avait pas été respectée. Au cours de cette période, nous avons également entendu des politiciens affirmer publiquement que certains de leurs opposants politiques, en fonction à ce moment ou par le passé, avaient enterré la Loi. Cela s'est poursuivi au cours de la campagne électorale. Cette annexe, nous avons connu une augmentation du nombre de plaintes déposées directement auprès du Bureau, peut-être en raison de l'attention accordée aux activités de lobbyisme par les médias. Par conséquent, plusieurs questions évoquaient des activités de lobbyisme par les médias. L'éthique ont été portées à notre attention.

La période visée par le présent rapport a connu un niveau sans précédent d'activités relatives au Code de déontologie des lobbyistes (le Code), y compris plusieurs examens administratifs et l'ouverture de la première enquête menée au cours des neuf années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur du Code. Un certain nombre de facteurs ont contribué à ce niveau d'activités.

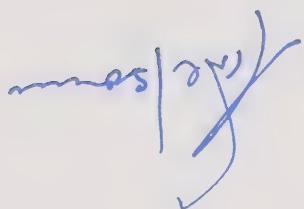
Message du directeur des lobbyistes

VIII	Message du directeur des lobbyistes
1	Cadre législatif du Code de déontologie des lobbyistes
1	Objet et description du Code de déontologie des lobbyistes
2	Modifications législatives ayant une incidence sur le Code
3	Création et mise sur pied de la Direction des enquêtes
4	Traitement des plaintes
5	Examens administratifs
6	Enquêtes en vertu du Code
7	Contentions judiciaires
9	Renseignements supplémentaires
10	Annexe I—Aperçu des processus d'examen administratif et d'enquête

Table des matières

Canada

Michael Nelson



la plus distinguée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma considération

periode allant du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

que lui confère la Loi sur L'énergie intensive des lobbyistes. Le présent rapport couvre la
lobbyistes est tenu de présenter un rapport sur l'exécution des pouvoirs et des fonctions
de la Loi sur L'énergie intensive des lobbyistes. Cette loi précise que le directeur des
des lobbyistes aux fins de dépôt au Parlement, conformément au paragraphe 10(6)

Si l'honneur de vous présenter le onzeième rapport annuel sur le Code de déontologie

Monsieur le ministre,

Ottawa (Ontario) K1A 0A6
Chambre des communes
Président du Conseil du Trésor
L'honorable John Baird, C.P., député

Le 30 juin 2006



% 03



Also available in English under the title *Lobbyists' Code of Conduct*: Annual Report 2005-2006

Nº de catalogue Iu77-1/2-2006F ISBN 0-662-49304-4

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les termes que les hommes.

Pour obtenir l'autorisat^{ion} de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à QuestionsLobbying@orl-bdl.gc.ca.

A moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Bureau du directeur des lobbyistes, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Bureau du directeur des lobbyistes soit mentionné comme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Bureau du directeur des lobbyistes ou avec son consentement.

Authorisation de reproduction

Cette publication est égalelement offerte en versions HTML et PDF sur le site Web www.orl-bdi.gc.ca.

Courriel : Questionslobbying@orl-bdl.gc.ca

Télécopieur : (613) 957-3078

Bureau du directeur des lobbyistes
Direction des opérations
255, rue Albert, 10^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Pour obtenir une version imprimée de cette publication, s'adresser au :

On peut obtenir, sur demande, cette publication sur supports accessibles.

Code de déontologie

des lobbyistes

Rapport annuel

2005-2006



Code de déontologie des lobbyistes Rapport annuel 2005-2006

